

УДК [342.95:342.7-053](477)

СУЧАСНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ

Коломоєць Наталія Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права і процесу факультету № 3
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

Стаття присвячена характеристиці окремих сучасних форм та методів діяльності органів Національної поліції України щодо захисту прав, свобод та законних інтересів дитини. Автор при цьому не відходить від класичної їх класифікації, тому форми діяльності органів Нацполіції було поділено на правові та неправові, або організаційні, а методи – на примус та переконання.

У статті наголошується на тому, що незважаючи на усю позитивну динаміку розвитку правовідносин «людина / дитина – поліція», залишається цілий ряд невирішених та дискусійних питань. Це, зокрема, формування та ведення обліків дітей,

забезпечення взаємодії, невизначеність компетенції спеціально уповноважених суб'єктів щодо захисту прав дитини, відсутність процесуальних норм, які повинні формувати механізм реалізації матеріальних норм, тощо.

Дослідження відображає основні напрями розвитку державної політики щодо застосування заходів впливу по відношенню до неповнолітніх. Окремо наголошується на тому, що поступово змінюється векторність застосування примусу, незважаючи на домінуючу позицію імперативних приписів.

На окрему увагу заслуговують питання взаємодії органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного рівня розвитку дитини та її захисту, що відображено у відповідних регіональних програмах.

У висновках автор наголошує на тому, що діяльність органів Національної поліції України має базуватися більше на методах переконання, ніж на методах примусу. Останні своєю чергою мають застосовуватися винятково у крайніх випадках, коли інші методи правового регулювання були вичерпані і не надали позитивного результату, а правам, свободам та законним інтересам дитини продовжує загрозовувати небезпека.

Ключові слова: форми та методи діяльності, органи Національної поліції, захист та забезпечення, права дитини, ювенальна превенція

MODERN FORMS AND METHODS OF THE ACTIVITY OF NATIONAL POLICE AGENCIES IN THE FIELD OF PROTECTING CHILDREN RIGHTS

Kolomoiets Nataliia Volodymyrivna,
PhD in Law, Assistant Professor
of Administrative Law and Procedure
Department of the Faculty № 3
(Kharkiv National University
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article is focused on characteristics of certain modern forms and methods of the activity of the agencies of the National Police of Ukraine regarding the protection of children rights, freedoms and legitimate interests. At the same time, the author does not deviate from their classical classification. The forms of the activities of the National Police were divided into legal and illegal or organizational, and methods – into coercion and persuasion.

The author of the article has noted that despite all the positive dynamics of the development of “man/child – police” relations, there is still a number of unresolved and debatable issues. This includes, in particular, the formation and maintenance of children records, the provision of interaction, the uncertainty of the competence of specially authorized subjects to protect the rights of children, the lack of procedural norms, which must form the mechanism for the implementation of material norms, etc.

The research reflects the main directions of the development of the state policy on the application of measures of influence against minors. The author has separately noted that the vector of the application of coercion is gradually changing, despite the dominant position of imperative prescriptions.

Particular attention deserves the interaction between the agencies of the National Police of Ukraine and local self-government agencies in guaranteeing the proper level of the development of children and their protection, as reflected in the relevant regional programs.

In the conclusions, the author has emphasized that the activity of the agencies of the National Police of Ukraine should be based more on methods of persuasion, rather than on coercion. The latter, in turn, should be applied only in extreme cases when other methods

of legal regulation were exhausted and did not give a positive result and there is still the danger to the rights, freedoms and legitimate interests of children.

Key words: forms and methods of activity, agencies of the National Police, protection and guaranteeing, children rights, juvenile prevention.

Діяльність Національної поліції України, як і всіх інших органів виконавчої влади, виражається у певних формах державного управління та забезпечується цілою низкою методів правового регулювання. Тобто в рамках своєї компетенції уповноважені особи Нацполіції видають адміністративні акти різної юридичної сили та спрямування, укладають адміністративно-правові договори та вчинюють інші юридично значущі дії, що за своїм змістом та суттю становлять правові форми діяльності поліцейських. Неправовими формами своєю чергою є різного роду організаційні дії та дії, пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням, які не тягнуть за собою настання юридичних наслідків, але сприяють розвитку та забезпеченню основних напрямів поліцейської діяльності.

За допомогою наявних форм реалізується чимала кількість заходів, а саме:

- проводиться робота, спрямована на створення належних умов для проживання та виховання дітей у сім'ях та усунення негативного впливу на виховання дітей неблагополучного побутового оточення;
- забезпечується своєчасне виявлення проблемних сімей, їх облік та постійний моніторинг умов утримання та виховання дітей;
- здійснюється індивідуальна профілактична робота з сім'ями, які опинилися в складних життєвих обставинах, а також з дітьми, які вчинили правопорушення, та їх батьками;
- проводяться рейди з виявлення дітей, які жебракують, вчиняють правопорушення або стали жертвами протиправної діяльності дорослих з метою запобігання безпритульності та бездоглядності серед дітей, протидії поширенню соціально-негативних явищ у молодіжному середовищі;
- в рамках профілактичних заходів під час шкільних канікул здійснюється перевірка закладів торгівлі, розташованих у місцях масового відпочинку молоді, поблизу навчальних закладів, з метою виявлення та документування фактів продажу дітям та підліткам алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також продажу їх без відповідних документів тощо [6, с. 5].

На загальнодержавному рівні укладається чимала кількість адміністративних договорів, зокрема міжнародних, з метою удосконалення взаємодії у напрямку розвитку ювенальної превенції та захисту прав дітей. Так, 30 серпня 2017 р. Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) в Україні та *Agriteam Canada* підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо впровадження ініціативи зі співробітництва у сфері захисту дітей. Його реалізація передбачала розробку і тестування навчальних програм із роботи з дітьми, що потім були включені до програми підготовки співробітників Нацполіції. Ключові завдання Меморандуму зводились, по-перше, до перегляду системи підготовки кадрів для органів Національної поліції України в частині захисту прав дітей з метою розробки інтеграції нових навчальних модулів, що охоплюють усі аспекти роботи з дітьми; по-друге, до перегляду функцій різних підрозділів Нацполіції, що уповноважені працювати з дітьми, з метою оптимізації їхньої діяльності та ефективності реагування на сучасні виклики безпеки дітей [7].

Меморандум заклав фундамент формування сучасної системи правосуддя, дружньої до дітей, оскільки пізніше, 14 березня 2018 р., відбулося підписання ще одного

багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством юстиції України, Координаційним центром з надання правової допомоги, Програмою USAID «Нове правосуддя» та ЮНІСЕФ. Метою підписання документу стало налагодження співпраці між сторонами задля впровадження та поширення кращих практик правосуддя для дітей, у тому числі на базі системи безоплатної правової допомоги.

Окрім того, 30 серпня 2017 р. для реагування на сучасні загрози між Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України та компанією «Київстар телеком» було підписано Меморандум про співпрацю, у рамках якого впроваджувалася спільна соціальна послуга «Пошук дітей», що передбачала собою інформаційну розсилку від Київстар, мета якої зводилась до того, щоб допомогти Національній поліції України у розшуку зниклих дітей. Зміст такої спільної роботи полягає у тому, що на запит співробітників органів Національної поліції України Київстар надсилає SMS-повідомлення своїм абонентам, які могли бути свідками зникнення і можуть повідомити правоохоронним органам інформацію, що могла б допомогти відшукати дитину [7].

Вказані меморандуми є яскравими прикладами поєднання одразу декількох видів правових форм діяльності органів Нацполіції у сфері захисту прав дитини, оскільки уособлюють собою дії щодо укладення угоди, видання нормативного акту та подальше вчинення юридично значущих дій, а також передбачають реалізацію певних організаційних дій з метою забезпечення виконання сформованих положень.

Загалом же окремі науковці констатують певний прогрес в організації діяльності сучасних підрозділів ювенальної превенції (порівняно з колишніми підрозділами кримінальної міліції у справах дітей), що простежується у посиленні компоненту захисту прав дітей, особливо тих, які перебувають у складній життєвій ситуації та знаходяться в конфлікті із законом, оскільки в арсеналі поліції з'явилися такі нові організаційні форми ювенальної превенції, як: а) експериментальна модель співпраці навчальних закладів і поліції «Шкільний офіцер поліції»; б) спільна соціальна послуга «Пошук дітей» (мова про яку йшла вище); в) проект «Поліна» з протидії домашньому насильству тощо [1, с. 98]. Але за певної позитивної динаміки водночас прикро констатувати той факт, що у проекті розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року», який оприлюднено на офіційному сайті Національної поліції України для офіційного обговорення та внесення зауважень і пропозицій, нічого про подальший розвиток ювенальної превенції не зазначається, хоча передумови та необхідність удосконалення основних напрямів роботи у цій сфері є очевидними [5].

Тому з упевненістю можемо говорити про те, що діяльність спеціально уповноважених підрозділів Національної поліції України не позбавлена дискусійних питань, які вимагають якнайшвидшого вирішення. І насамперед це стосується обліків дітей. Оскільки підрозділи ювенальної превенції є спеціальними суб'єктами в рамках діяльності Нацполіції щодо роботи з неповнолітніми, то важливо в Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України закріпити увесь перелік обліків, з якими уповноважені працювати співробітники ювенальної превенції. На цей час Інструкція обмежується тільки профілактичним обліком дітей (який також необхідно доповнити переліком тих категорій дітей, які підлягають взяттю на цей профілактичний облік) та сприянням у межах компетенції веденню обліку дітей шкільного віку відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей шкільного віку та учнів» [3]. Цього недостатньо для оперативної роботи підрозділів ювенальної превенції, тому дуже важливо внести корективи до відповідного акту державної влади.

Іншим дискусійним питання є те, що Інструкція з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України закріплює за даними підрозділами шість основних завдань, а саме: 1) профілактична діяльність; 2) ведення профілактичного обліку дітей; 3) участь в установленні місцезнаходження дитини; 4) запобігання та протидія домашньому насильству; 5) вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності; 6) сприяння захисту права дитини на здобуття загальної середньої освіти. Але при цьому Інструкція процесуально регламентує лише три з них – ведення профілактичного обліку, встановлення місцезнаходження дитини та протидія домашньому насильству. Тому виникає питання – яким чином діяти співробітнику ювенальної превенції Нацполіції під час реалізації інших трьох завдань з тим, щоб не порушити права дитини та забезпечити принцип законності в процесі реалізації власних повноважень? В контексті викладеного цікавою є думка і позиція І. Іщенко, який зазначає, що під час визначення у законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах повноважень поліції щодо проведення заходів як загальної, так і індивідуальної профілактики, інших просвітницько-профілактичних заходів, що не містять примусових дій, вони повинні мати дискреційний характер [1, с. 98]. Тобто це право уповноваженої особи діяти в певних умовах на свій розсуд. Такий підхід значно полегшив би роботу працівників підрозділів ювенальної превенції та зробив би її більш оперативною, але при цьому важливо уникати випадків перевищення службових повноважень або зловживання ними. Тому ми схильні притримуватися тієї позиції, що якщо є матеріальна норма, яка закріплює завдання працівників поліції, паралельно обов'язково має бути прописана процесуальна норма, яка б регламентувала алгоритм дій правоохоронця під час виконання цих завдань. З урахуванням викладеного вбачається доречним внести зміни до вказаної Інструкції задля того, щоб не виникало подвійних стандартів в діяльності працівників підрозділів ювенальної превенції.

Що стосується заходів примусу як методів правового регулювання, то в Україні процедура притягнення до адміністративної відповідальності є значною мірою застарілою у зв'язку з тим, що Кодекс України про адміністративні правопорушення прийнято Верховною Радою Української РСР ще 7 грудня 1984 р. та введено в дію з 1 червня 1985 р. Тому Уряд, з метою удосконалення системи судочинства у частині притягнення неповнолітніх до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, сформував ряд пропозицій, рекомендацій та змін до Кодексу, які передбачають необхідність:

1) забезпечити:

- дотримання принципу презумпції невинуватості особи;
- належне та своєчасне повідомлення батьків або законних представників неповнолітнього про його затримання;
- ефективний доступ неповнолітніх до безоплатної вторинної правової допомоги шляхом удосконалення механізму швидкого залучення захисника;
- спеціалізацію суддів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення за участю неповнолітніх;
- дотримання принципу пропорційності призначеного адміністративного стягнення або заходу впливу вчиненому правопорушенню;
- дотримання принципу індивідуалізації відповідальності – скасування адміністративної відповідальності батьків за вчинення неповнолітніми віком від 14 до 16 років адміністративних правопорушень та діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність;

2) передбачити можливість звільнення неповнолітніх від відповідальності до розгляду справи судом з покладенням на них певних обов'язків (відвідування корекційних програм, закладу освіти тощо);

3) удосконалити положення Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині захисту процесуальних прав неповнолітніх, що притягуються до адміністративної відповідальності, зокрема, захисту їх права на конфіденційність, права неповнолітнього під час адміністративного затримання на утримування окремо від дорослих правопорушників, права особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законного представника, на заявлення відводів;

4) запровадити механізм заміни адміністративного стягнення у виді штрафу іншим видом стягнення для неповнолітніх осіб, які не мають самостійного джерела доходів [4].

Органи місцевого самоврядування також намагаються усіляко сприяти організації та діяльності органів Національної поліції України, що знаходить своє відображення та закріплення у регіональних програмах. Для прикладу, у Регіональній програмі забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки на органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, територіальні правоохоронні та контролюючі органи, громадські інститути та населення, окрім іншого, були покладені такі завдання у сфері захисту прав дітей:

- здійснення заходів поліцейського піклування, запобігання насильству в сім'ї, превенція правопорушень на побутовому ґрунті, на ґрунті зловживання алкогольними напоями;

- запровадження системних заходів захисту дітей від протиправних посягань, ювенальної превенції, попередження втягнення підлітків у протиправну діяльність, попередження бездоглядності, безпритульності, жебракування серед дітей;

- системна реалізація заходів щодо патріотичного, культурного, морального, духовного, спортивного виховання дітей, підлітків та молоді, залучення до процесів виховання представників громадськості [6, с. 12].

Для реалізації цих завдань було сформовано цілий ряд заходів у сфері ювенальної превенції, які включають:

1) забезпечення проведення рейдів у місцях масового перебування дітей та підлітків, на ринках, розважальних та торговельних центрах, місцях розміщення неформальних молодіжних об'єднань з метою раннього виявлення дітей, схильних до вчинення правопорушень, та проведення з ними індивідуально-виховної роботи;

2) забезпечення проведення постійного моніторингу ситуації у дитячому середовищі. За результатами вивчення цих процесів, мають вироблятися заходи запобігання безпритульності та бездоглядності серед дітей, протидії поширенню у молодіжному середовищі соціально-негативних явищ;

3) забезпечення висвітлення через регіональні ЗМІ результатів діяльності правоохоронних органів та органів влади у сфері запобігання правопорушень серед дітей;

4) забезпечення своєчасного виявлення та взяття на облік дітей, які вчиняють правопорушення або стали жертвами злочинної діяльності дорослих, а також дітей із сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, організовувати надання таким особам необхідної допомоги;

5) забезпечення своєчасного виявлення батьків або осіб, що їх замінюють, які ухиляються від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо створення належних умов для життя, навчання та виховання дітей, а також їх облік і систематична перевірка виконання ними своїх обов'язків, надання таким особам необхідної допомоги, а також виявлення осіб, які негативно впливають на поведінку дітей, втягують їх у протиправну діяльність;

6) забезпечення проведення з сім'ями, які перебувають у складних життєвих обставинах, профілактичної роботи з метою запобігання негативним проявам серед дітей, у тому числі пияцтва, наркоманії, дитячої бездоглядності та безпритульності;

7) установлювання причини та умови, що призводять до самовільного залишення дітьми сімей чи дитячих закладів, сприяти їх усуненню;

8) організація та забезпечення проведення у загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах роз'яснень щодо кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення публічної безпеки та порядку, безпеки дорожнього руху, формування у дітей і підлітків навичок правомірної поведінки;

9) забезпечення проведення різних форм профілактичної роботи у закладах, на базі яких організовано оздоровлення та відпочинок дітей, які перебувають на профілактичних обліках у підрозділах поліції, з метою попередження протиправної поведінки з боку дітей;

10) забезпечення із залученням працівників правоохоронних органів, психологів, педагогів проведення тренінгів серед дітей з питань засвоєння навичок безпечного поведіння з виявленими підозрілими предметами, боєприпасами, вибуховими речовинами;

11) забезпечення із залученням працівників правоохоронних органів, психологів, педагогів проведення тренінгів серед дітей з питань засвоєння навичок безпечного поведіння у соціальних мережах, уникнення членства в групах на кшталт «Синій кит» та інші;

12) організація надання соціальних послуг з метою реабілітації, психокорекції, організації змістовного дозвілля, формування впевненої поведінки та трудових навичок дітьми, які перебувають у «конфлікті із законом», звільняються з місць позбавлення волі, які перебувають на обліку уповноважених органів з питань пробації;

13) виявлення підлітків, які входять до груп з антигромадською поведінкою, лідерів та їх активних учасників, місць їх концентрації, та сприяння роз'єднанню їхніх неформальних молодіжних об'єднань та припиненню фактів їхньої антигромадської поведінки;

14) організація відвідування дітьми та молоддю, які перебувають на обліку уповноважених органів з питань пробації, музеїв, художніх виставок, закладів культури тощо, які належать до історичної спадщини України з метою формування у них правосвідомості;

15) виявлення та усунення причин і умов, що сприяють насильству у сім'ї. Забезпечення ведення обліку осіб, які допускають факти насильства в сім'ї, та проведення з ними систематичної профілактичної роботи [6, с. 37-43].

За всієї різноманітності завдань, які були сформовані органами місцевого самоврядування, прикро констатувати той факт, що на їх реалізацію рада не передбачила ніякого фінансування, що своєю чергою не може позитивно відобразитися як на мотивації уповноважених суб'єктів, так і на очікуваних результатах. Більше того, забезпеченість матеріально-фінансовими ресурсами є однією з вимог оптимальності рішень, які забезпечують законність актів державного управління, тому нехтування цими умовами означає порушення стандартів правотворчого процесу.

Висновок. Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що форми і методи діяльності органів Національної поліції перебувають на стадії трансформації, адже ті стандарти, які були сформовані радянською владою, сьогодні не відповідають рівню розвитку суспільної правосвідомості. В умовах сьогодення зовнішній вираз адміністративної діяльності поліції у сфері захисту прав дитини має базуватися на принципі координації – як з нею самою та її представниками, так і з усіма суб'єктами її

адміністративно-правового захисту. Те саме можемо сказати й про методи роботи поліції. Незважаючи на збережену домінуючу позицію імперативних методів, тобто методів владних приписів, вони набувають іншої орієнтації, оскільки змінюється саме значення публічного інтересу. Якщо раніше публічний інтерес передбачав собою лише волю і потреби держави, то сьогодні це є сукупність інтересів людей, суспільства і держави в цілому. Тому ті способи упорядкування суспільних відносин, які застосовуються правоохоронцями, мають базуватися більше на переконанні, а не на примусі. Останній має застосовуватися виключно у крайніх випадках, коли інші методи правового регулювання були вичерпані і не надали позитивного результату, а правам, свободам та законним інтересам людини продовжує загрожувати небезпека.

Список використаних джерел:

1. Іщенко І.В. Проблеми та досягнення в організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3 (64). С. 94-99.
2. Про апробацію експериментальної моделі співпраці навчальних закладів і поліції «Шкільний офіцер поліції»: лист Міністерства освіти і науки України від 27.05.2016 № 2/2-14-966-16. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B3m2TqBM0APKM3ZNQlpsem1sV3M/view>.
3. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
4. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1027-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-%D1%80>.
5. Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року: проект розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/materials/proekti-normativnix-aktiv-dlya-obgovorennya/proekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrajini-pro-sxvalennya-strategiji-rozvitku-naczionalnoji-policziji-na-period-do-2023-roku>.
6. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки: рішення обласної ради від 1 березня 2018 р. № 656-VII. Зі змінами, внесеними рішенням обласної ради від 07.06.18 № 734-VII, 30.08.18 № 783-VII 28.02.19 № 925-VII // Офіційний сайт «Харківська обласна рада». URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/323-rehionalna-prohrama-zabezpechennia-publichnoi-bezpeky-i-poriadku-ta-protydii-zlochynnosti-na-terytorii-kharkivskoi-oblasti-na-2018-2019-roky>.
7. Річний звіт Проектного офісу при Міністерстві внутрішніх справ України // Єдиний портал органів системи МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/infographic/nacionalna_policiya/Richniy_zvit_Proektnogo_ofisu_pri_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini.htm.